



01.V.2

Análisis de las quejas admitidas a trámite

Aunque la casuística de las quejas recorren todo el iter de la relación de servicios de los empleados públicos (acceso, condiciones de trabajo, situaciones administrativas, régimen disciplinario, rehabilitación de la condición de funcionario, jubilación, etc.), en este apartado destacamos dos aspectos que vienen afectando a una parte sustancial del empleo público, como son la paralización de la carrera administrativa funcionarial ante la ausencia de concursos de traslados y, la igualmente paralización del desarrollo de los procesos de evaluación y acreditación del desarrollo profesional del personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud, así como la presencia de una alta precariedad (eventualidad) en el estamento de los profesionales sanitarios, como consecuencia de los recortes presupuestarios dictados por el Gobierno de la Nación, que ha conllevado una sustancial reducción de los efectivos profesionales del sector.

Aunque de ordinario el basamento de las reclamaciones de los empleados públicos frente a la Administración empleadora suele ser la adecuación de la actuación frente a la legalidad al caso, no es menos cierto que en numerosos casos planteados a lo largo de 2014 ha sido bien diferente, al ser el marco legal de referencia, el ordenamiento regulador del empleo público, el que se pone en cuestión.

El análisis de los distintos supuestos ha llevado a esta Institución a dictar diversas resoluciones en orden, en unos casos, a la adecuación de la regulación ad hoc al marco legal y jurisprudencial de referencia, como son los casos relativos al esta-



... destacamos dos aspectos que vienen afectando a una parte sustancial del empleo público, como son la paralización de la carrera administrativa funcional ante la ausencia de concursos de traslados y, la paralización del desarrollo profesional del personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud ...

blecimiento de un límite de edad para el acceso a los Cuerpos de la Policía Local en Andalucía; la regulación de los concursos de traslado de los cuerpos y especialidades de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía, y el desarrollo reglamentario de la carrera profesional del personal de los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud.

V.2.1 Acceso al Empleo Público

En este apartado, que tratamos de manera indiferenciada respecto al empleo público funcional o laboral como al carácter permanente o temporal de la relación de servicios, nos encontramos con supuestos que no sólo van referidos al supuesto normal de acceso al empleo público por vía de oferta de empleo público y ulterior convocatoria del proceso selectivo sino, también, al excepcional acceso por vía de rehabilitación en el estatuto funcional.



2.1.1 Eliminación del límite de edad en el acceso a Policía Local

Como quiera que a lo largo de estos últimos años ha sido una constante el planteamiento discrepante con el establecimiento de una edad límite para acceder a los Cuerpos de Policías Locales de Andalucía, fijado en la norma andaluza en los 35 años (Decreto 201/2003), límite que en el 2007 se contradice con el tope de edad establecido con carácter general en el art. 56.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), al establecerlo en relación a “la edad máxima de jubilación forzosa”, salvo que por ley se establezca otra edad máxima, por esta Institución se decidió analizar dicha cuestión en la actuación de oficio [queja 14/5531](#).

A este respecto, si bien el Tribunal Supremo ya había declarado, en 2011, nulo el establecimiento de límite de edad en relación al Cuerpo Nacional de Policía, al establecerse dicho límite en una norma de rango reglamentario, en 2014 y con un carácter general, el Tribunal de Justicia Europeo viene a declarar contrario al Derecho de la Unión Europea el establecimiento de un límite de edad para los Cuerpos de Policía Local por una ley autonómica (al caso la ley asturiana que lo fijaba en 30 años).

De este modo, la instancia judicial europea viene a reconocer que si bien algunas de las funciones de agente de la Policía Local (protección de las personas y bienes, la detención y custodia de los autores de hechos delictivos, etc.) pueden requerir capacidades físicas específicas, éstas no están necesariamente vinculadas a un grupo de edad determinado que no pueda darse en personas que hayan superado determinada edad. Desde dicha perspectiva, nada permite afirmar que el objetivo legítimo de garantizar el carácter operativo y el buen funcionamiento de este de seguridad, exija mantener una determinada estructura de edad en su seno, que imponga seleccionar exclusivamente a aspirantes conforme a ello.



Esta Institución ha podido constatar cómo en los sectores afectados se reabre el dilema sobre si se está justificado mantener un límite máximo de edad para el acceso al específico Cuerpo de Policías Locales en Andalucía, y si no habría llegado el momento para suprimir dicho límite, en aras de la aplicación efectiva de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Función Pública.

Es más, constatamos cómo, en la actualidad, ciertas personas de edad acreditan su participación en competiciones deportivas de élite, mostrando unas condiciones físicas, incluso muy superiores a las que son ordinarias en personas más jóvenes, por lo que el establecimiento de límite de edad para el acceso a los cuerpos de las Policías Locales de Andalucía, estaría restringiendo el derecho a acceder a las funciones y cargos públicos sin causa razonable y objetiva, contraviniendo los artículos 23 y 14 de la Constitución, el artículo 6 de la Directiva comunitaria 2000/78, y al propio artículo 56 del EBEP.

Dejando a un lado la cuestión relativa al principio de reserva de ley para establecer un límite de edad, lo cierto es que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía es una norma reglamentaria la que ha venido a especificar este requisito en el citado Decreto de 2003, norma que goza de la presunción de legalidad y, por tanto, de obligado cumplimiento en las bases de las convocatorias que se efectúen para el acceso a los Cuerpos de las Policías Locales de Andalucía.

Así pues, tras esta secuencia de jurisprudencia nacional y europea descrita, esta Institución ha podido constatar cómo en los sectores afectados se reabre el dilema sobre si se está justificado mantener un límite máximo de edad para el acceso al específico Cuerpo de Policías Locales en Andalucía, y si no habría llegado el momento para suprimir



dicho límite, en aras de la aplicación efectiva de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Función Pública establecido en el art. 103.2 de nuestra Constitución en relación con el art. 23 y 14 de la misma.

Por otro lado, constatábamos cómo actualmente la práctica totalidad de las convocatorias de las plazas omite en sus bases dicha exigencia de edad límite, bases que si bien contravienen la normativa autonómica (art. 18 del Decreto 201/2003), resultan ajustadas a los principios constitucionales y a los principios de la Unión Europea, motivo por el cual promovimos una actuación de oficio ante la Consejería de Justicia e Interior, en orden a que desde dicha instancia departamental se promueva las acciones oportunas y, en su caso, adoptar, la modificación reglamentaria que elimine la limitación de edad para el acceso a los Cuerpos de las Policías Locales de Andalucía, postulación sobre la que actualmente estamos pendiente de respuesta por parte de dicho Departamento.

Por la Consejería de Justicia e Interior se manifiesta su voluntad de proceder a una modificación de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre sobre este extremo, para ulteriormente proceder a la modificación y adecuación del Decreto 201/2003.

Por otro lado se ha publicado en la página web de la Consejería nuevo modelo de “Bases-tipo” de convocatoria de acceso a estos Cuerpos eliminando el requisito de límite máximo de edad.



... se ha publicado en la página web de la Consejería nuevo modelo de “Bases-tipo” de convocatoria de acceso a estos Cuerpos eliminando el requisito de límite máximo de edad.



2.1.2

La necesaria acreditación de la capacidad funcional para el desempeño del puesto de trabajo

En el expediente de [queja 13/6115](#) relativo a la exigencia de acreditación de capacidad funcional en convocatoria de acceso a la condición de personal laboral fijo de la Administración de la Junta de Andalucía, analizamos la contradictoria actuación de diferentes órganos y centros directivos de dicha Administración, toda vez que si bien el grado de discapacidad es emitido por los órganos dependientes de la Administración de Servicios Sociales, la capacidad funcional resultante de dicha discapacidad ha de ser valorada por el Departamento en que se integre el puesto de trabajo convocado.

En este sentido, mediante Orden de 14 de noviembre de 2008, se convocaron pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal laboral fijo, por el sistema de concurso, en las categorías profesionales del Grupo IV del convenio colectivo del personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía, con la correspondiente reserva de plazas para aspirantes con la condición de discapacidad, requiriendo para aquellos que superasen el proceso, la aportación de certificado que especifique el grado de discapacidad reconocido, así como la capacidad para desempeñar las funciones de la plaza que solicite.

A esos efectos, desde la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública se viene requiriendo, a los seleccionados por este cupo, certificación expedida por la Consejería competente en la materia, en la que conste su capacidad funcional para el desempeño de las tareas correspondientes a la categoría profesional a la que aspira, mientras que por la Consejería competente en materia de Servicios Sociales (Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales -Centro de Valoración y Orientación-CVO-, dependiente de



la Delegación Territorial), la expedición del certificado de aptitud laboral para acceder a la condición de personal laboral fijo tan solo es objeto de conocimiento y resolución respecto a aquellos discapacitados valorados por dichos centros y no respecto de aquellos que poseen tal condición en virtud de Resolución de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), declarando la modalidad de incapacidad derivada de enfermedad y el derecho a percibir pensión.

Desde nuestra perspectiva, el conflicto competencial entre ambos departamentos no resulta tal, pues una simple lectura de las normas aplicables al caso permite atribuir la competencia sobre la acreditación de la competencia funcional a esta última.

En este sentido, traíamos a colación el artículo 4 del Decreto 258/2005, de 29 de noviembre, por el que se regula la organización y funciones de los Centros de Valoración y Orientación, que establece entre las funciones de éstos: «g) Emitir dictámenes vinculantes, de conformidad con el artículo 23.2 de la Ley 1/1999, sobre la aptitud para el ejercicio de las funciones, tareas y actividades correspondientes a los cuerpos de funcionarios, y en las categorías de personal laboral y estatutario al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades locales radicadas en el territorio andaluz».

A mayor abundamiento, y en relación a la acreditación de la aptitud laboral, la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, establece en su artículo 23.2, que «las condiciones personales de aptitud para el ejercicio de las funciones correspondientes se acreditarán, en su caso, mediante dictamen vinculante expedido por los centros de valoración y orientación...».

Así pues, concluíamos que, este marco legal y reglamentario remite a un concreto órgano de la Administración andaluza para la emisión del documento que acredite la aptitud de una determinada persona y categoría profesional a la que opta, que en



A la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales el dictado de instrucciones en orden a que por los equipos de los Centros de Valoración y Orientación desarrollen las actuaciones tendentes a la evaluación de la aptitud requeridos por los interesados, librando la certificación correspondiente.

el caso aquí planteado va referido al Centro de Valoración y Orientación (CVO) adscrito a la Delegación Territorial de la actual Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (antes Consejería de Igualdad y Bienestar Social).

Por lo anterior, venimos a formular recomendación a la citada Delegación Territorial para que dictase instrucciones en orden a que por los equipos de los Centros de Valoración y Orientación desarrollen las actuaciones tendentes a la evaluación de la aptitud requeridos por los interesados, librando la certificación correspondiente, como finalmente fue emitida en el supuesto planteado.

2.1.3

El retorno al empleo público por vía de rehabilitación en la condición de funcionario de carrera

En la [queja 13/5989](#), relativa a un supuesto de rehabilitación en la condición de funcionario de carrera de la Junta de Andalucía, tras su pérdida como consecuencia de condena en sentencia a la pena de prisión (con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de condena y cuatro años de inhabilitación absoluta),



en base a la autoría de diversos delitos relacionados con el desempeño de sus funciones, una vez cumplida ésta y extinguida la correspondiente responsabilidad penal y civil, por el interesado se optó por la rehabilitación en su condición de funcionario, conforme a lo establecido en el art. 2.3 del Real Decreto 2669/1998, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el procedimiento a seguir en materia de rehabilitación de los funcionarios públicos y en el artículo 68.2 del citado Estatuto Básico del Empleado Público.

El artículo 68.2 del citado Estatuto determina que «Los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán conceder con carácter excepcional, la rehabilitación, a petición del interesado, de quien hubiera perdido la condición de funcionario por haber sido condenado a la pena principal o accesoria de inhabilitación, atendiendo a las circunstancias y entidad del delito cometido».

Por su parte, el citado Real Decreto 2669/1998, establece en su art. 2.3 que los funcionarios que hubieran perdido su condición de tales por condena a pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial, podrán solicitar la rehabilitación, una vez que se haya extinguido la responsabilidad penal o civil derivada del delito.

A tal fin, dicho Real Decreto regula de forma pormenorizada las sucesivas fases del procedimiento, a la vez que establece en su art. 6.2 los criterios orientadores para la valoración y apreciación de las circunstancias y entidad del





delito cometido (conducta y antecedentes penales previos y posteriores a la pérdida de la condición de funcionario, daño y perjuicio para el servicio público derivado de la comisión del delito, relación del hecho delictivo con el desempeño del cargo funcional, gravedad de los hechos y duración de la condena, tiempo transcurrido desde la comisión del delito, informes de los titulares de los órganos administrativos en los que el funcionario prestó sus servicios, así como cualesquiera otros que permita apreciar objetivamente la gravedad del delito cometido y su incidencia sobre la futura ocupación). En el mismo apartado, establece el carácter preceptivo del informe de la Subsecretaría (Viceconsejería) del Departamento que hubiere declarado la pérdida de la condición de funcionario.

Por su parte, el art. 7 dispone para el supuesto aquí planteado (rehabilitación de quien hubiese sido condenado a pena principal o accesoria de inhabilitación), que efectuada la correspondiente instrucción, la propuesta de resolución elaborada por la Dirección General de la Función Pública (Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública), será elevada al Consejo de Ministros (Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía) por el Ministerio de Administraciones Públicas (Consejería de Hacienda y Administración Pública), órganos y centros directivos competentes en nuestro ámbito autonómico, conforme a lo dispuesto en la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía y en el Decreto 156/2012, de 12 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Así pues, desde un punto de vista estrictamente formal, la legislación y el reglamento vienen a configurar el derecho del ex funcionario que ha perdido tal estatuto a la rehabilitación en su condición de funcionario público, en el seno de un procedimiento administrativo que se inicia, instruye y resuelve conforme a los trámites y reglas que en los mismos se disponen, recayendo sobre la administración actuante la obligación



de resolver en plazo y de forma expresa y motivada sobre dicha pretensión.

Tras la iniciación del expediente de rehabilitación a instancia del interesado, por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública se recabó informe a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empresa, cuya Secretaria General Técnica manifestó estar a lo que resolviese dicho centro directivo.

Con posterioridad por la Secretaria General para la Administración Pública se concluye, que tras el estudio de la documentación obrante en el expediente, a la vista de la inexistencia de informes contrarios a la rehabilitación solicitada y atendiendo a la valoración de las circunstancias concurrentes efectuada por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, se postula a favor de la misma, elaborándose por dicho Centro directivo propuesta favorable a la rehabilitación del afectado, propuesta en la que se apreciaba la concurrencia de circunstancias favorables a la posible rehabilitación.

En resumen, dicho Centro Directivo consideraba que no existiendo datos o elementos de juicio alguno que permitan entrever una incidencia negativa del retorno al servicio público del interesado y considerando la valoración y apreciación de las circunstancias antes sopesadas, se postula a favor de la rehabilitación de la condición de funcionario de carrera



... no existiendo datos o elementos de juicio alguno que permitan entrever una incidencia negativa del retorno al servicio público del interesado y considerando (...) las circunstancias antes sopesadas, se postula a favor de la rehabilitación de la condición de funcionario de carrera del interesado, propuesta sobre la que éste muestra su conformidad en trámite de vista del expediente.



**“
Desde nuestra perspectiva cobra especial relevancia que en la tramitación del procedimiento de rehabilitación se sucedan distintos informes administrativos favorables a la rehabilitación y con fundamento en todos sus extremos a los criterios orientadores (...) culminando con la propuesta de resolución favorable emitida por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública.**

del interesado, propuesta sobre la que éste muestra su conformidad en trámite de vista del expediente.

Posteriormente, consta en la documentación aportada por el interesado “Orden del Día” de la Comisión General de Viceconsejeros, incorporando “Propuesta de Acuerdo por el que se resuelve el expediente de rehabilitación de la condición de funcionario de carrera (...)”.

Como quiera que no consta actuación administrativa ulterior que resuelva, concediendo o denegando expresamente la rehabilitación planteada, cabía entender, transcurrido el plazo de seis meses, que sobre la misma había recaído silencio administrativo desestimatorio en aplicación de lo previsto en el art. 7.3 del referido Real Decreto en relación al art. 68.2 del EBEP.

Desde nuestra perspectiva cobra especial relevancia que en la tramitación del procedimiento de rehabilitación se sucedan distintos informes administrativos favorables a la rehabilitación y con fundamento en todos sus extremos a los criterios orientadores establecidos en el art. 6.2 del Real Decreto 2669/1998, culminando con la propuesta de resolución favorable emitida por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública.

La no conclusión del procedimiento de rehabilitación con su sometimiento y aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, en un sentido u otro a la rehabilitación, más



allá del incumplimiento de la obligación de resolver impuesto a la Administración por el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), no puede quedar enervado por la figura del silencio administrativo desestimatorio, motivo por el cual formulamos al Departamento de Hacienda y Administración Pública, recordatorio de los deberes legales y recomendación en orden a someter a la consideración del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la propuesta de acuerdo resolutoria del expediente de rehabilitación de la condición de funcionario de carrera del interesado, en orden a que este órgano adoptase la resolución que considerara, cuestión finalmente pendiente de resolución por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que, en su caso, procedimos a suspender nuestras actuaciones de conformidad con lo previsto por el 17.2 de la Ley reguladora de esta Institución.

2.1.4

El acceso al empleo público por vía de ejecución de sentencias dictadas sobre procesos selectivos

Viene siendo una constante la publicación en los boletines oficiales de resoluciones sobre nombramientos de empleados públicos en ejecución de fallos judiciales dictados sobre procesos selectivos, en la medida que las convocatorias y /o las actuaciones de los tribunales o comisiones de selección son recurridos ante dicha instancia como consecuencia de irregularidades intervinientes en los procedimientos.

En buena parte de ellos, el conflicto alcanza a la práctica totalidad del colectivo implicado, en la que se sucede un prolongado encadenamiento de resoluciones administrativas



y judiciales que, finalmente, concluyen con el fallo judicial dirimente a favor de los aspirantes o trabajadores reclamantes, obteniendo así el nombramiento o contratación por vía del fallo judicial.

Así, en relación al acceso al empleo público permanente o fijo, en la **queja 13/1339** promovida por los afectados del proceso selectivo para ingreso en el Cuerpo de Técnicos de Grado Medio, Opción Trabajo

Social, de la Oferta de Empleo Público de 2003, que tras el transcurso de una década, mediante Resolución de 13 de noviembre de 2014, de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, en ejecución de sentencias recaídas en relación con las pruebas selectivas, se hace público el listado definitivo de aprobados, tomando como referencia la originaria lista de aprobados, y se ofertan vacantes al personal relacionado en el apartado segundo de dicha Resolución.

Con la citada Resolución, junto con las dictadas anteriormente con fechas 2 de abril, 27 de junio y 18 de julio de 2014, queda constituido el listado definitivo de aprobados, en virtud de ejecución conjunta de sentencias, tomando como referencia la originaria lista de aprobados, entre los que se han intercalado aquellos aspirantes con una puntuación superior a la originaria que dio lugar a la superación del proceso de selección.

En cuanto al acceso al empleo público temporal, traemos a colación el caso de los denominados "Monitores Escolares" (personal de apoyo administrativo -no docente- de los centros de Educación Infantil y Primaria) tratados en la queja 14/2254, a la que



acumulamos otras quejas sobre el mismo asunto, en la que los afectados nos trasladaron detalladamente las distintas cuestiones que estaban afectando -en aquel momento- al personal que resultó seleccionado en el denominado Plan de Choque, como personal de apoyo administrativo a los Centros Escolares, entre las que cabe señalar su disconformidad con la decisión de la Junta de Andalucía de prescindir de este colectivo, una vez finalizada su contratación temporal -siete meses- cuando por la propia Administración se manifestaba su compromiso por la contratación hasta que crearan las plazas en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y se pudieran cubrir con personal propio de la Junta de Andalucía.

De la información facilitada por la Secretaría General de Educación, resultaba que mediante dicho Plan de Choque fueron contratadas un millar de personas para cubrir los servicios de un conjunto de centros educativos. El tipo de contrato del personal laboral del “Plan de Choque” de monitores escolares era un contrato normalizado de personal laboral temporal acogido a lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2014 y autorizado por Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública. Si bien, dicha Resolución determinaba que los contratos serían por 7 meses, dicho plazo fue ampliado hasta el 15 de noviembre de 2014, o bien hasta la aprobación de la RPT correspondiente.



Una vez llegado a la finalización del periodo de contratación, la Administración resuelve dar por finalizada la relación laboral, momento en el que algunos afectados, nuevamente se dirigen a esta Institución, formalizando la queja, manifestando su disconformidad con el despido de sus puestos de trabajo ...



“
Todos los afectados, tienen formalizada reclamación previa ante el órgano territorial y ulterior impugnación judicial, por lo que hemos concluido finalizar nuestras actuación por encontrarse el asunto en sede judicial.

Una vez llegado a la finalización del periodo de contratación, la Administración resuelve dar por finalizada la relación laboral, momento en el que algunos afectados, nuevamente se dirigen a esta Institución, formalizando la queja 14/4716, manifestando su disconformidad con el despido de sus puestos de trabajo, por negarse a firmar el documento de prórroga del contrato que tenían suscritos, “por Obra o Servicios Determinados”, lo que motivó la queja por cuanto consideran que legalmente era innecesaria (la firma de prórroga) para la continuidad de la vigencia del contrato, y, además, por introducir nuevas cláusulas que suponían una novación del contrato original, cuando el mismo (contrato original) se encontraba plenamente vigente ya que la propia obra o servicio para la que fueron contratados continuaba y hacía innecesaria la firma de ninguna prórroga.

Todos los afectados, tienen formalizada reclamación previa ante el órgano territorial y ulterior impugnación judicial, por lo que hemos concluido finalizar nuestra actuación por encontrarse el asunto en sede judicial.



V.2.2 Carrera Profesional

Sin duda, este aspecto nuclear del empleo público ha destacado en la problemática que nos han dirigido distintos colectivos de servidores públicos, como es el de funcionarios dependientes de la Administración General de la Junta de Andalucía, en reclamación de convocatoria de concurso de méritos o traslado y el de estatutarios vinculados a los centros sanitarios dependientes del Servicio Andaluz de Salud, reclamando la reanudación de los procesos de evaluación y acreditación del desarrollo profesional.

2.2.1 Demora en la convocatoria de concurso de méritos a puestos funcionariales

En reiteradas ocasiones se han venido dirigiendo a esta Institución funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía exponiéndonos la cuestión relativa a la demora en la convocatoria de concurso de méritos por parte de dicha Administración (datando la última convocatoria de 2011), planteamiento que también se nos ha dirigido desde el estamento sindical, motivo por el cual, a comienzos del ejercicio de 2014, este Comisionado inicia una actuación de oficio, [queja 14/175](#), ante la Administración autonómica, por el incumplimiento del Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, Promoción Interna, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía, al no efectuarse con la periodicidad reglamentada



las convocatorias de los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo adscritos a personal funcionario, hecho que pone en cuestión el derecho a la carrera profesional de este colectivo.

El antecedente inmediato lo encontramos en las diferentes Órdenes y Resoluciones de 2 de marzo de 2011 por las que se convocó el último concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo vacantes en el ámbito de diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía (Servicios Centrales y Periféricos).

Dicho concurso fue resuelto por diversas Ordenes de 19 de marzo de 2013 (BOJA número 60, de 27 de marzo), después de una paralización del proceso por los Tribunales de Justicia, por cuanto afectó a derechos tanto de quienes habían concursado como de quienes no lo habían hecho, al modificarse puntualmente el baremo en el curso del proceso, al ser declarado dicho extremo contrario a Derecho por diversas resoluciones judiciales que obligaron a la Administración a retrotraerse al baremo inicial estipulado por el Decreto 2/2002, de 9 de enero.

De las respuestas recibidas de los distintos departamentos consultados cabe destacar el informe de la Secretaría General para la Administración Pública:

“A la vista de las vicisitudes acontecidas en los últimos concursos de méritos antes relatadas, y con la finalidad de evitar la más que probable impugnación, suspensión y anulación judicial de las futuras convocatorias de concursos, se constituyó entre la Administración y las organizaciones sindicales un grupo de trabajo para la modificación del Decreto 2/2002 en lo referente al baremo de los concursos de méritos. El resultado de dicho grupo de trabajo fue que se asumieran por todas las partes las siguientes propuestas:

Establecimiento de un baremo único para puestos base y de estructura. Introducción de un mérito relativo a la conciliación de la vida familiar y personal. Disminución del



mínimo de horas requerido para la valoración de los cursos y valoración del trabajo desarrollado teniendo en cuenta solo el puesto definitivo desde el que se concursa.

Respecto del mérito de la antigüedad, la Administración planteó que se valorasen los servicios prestados como personal interino siguiendo los criterios mantenidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en todas las demás Comunidades Autónomas y en la Administración General del Estado. De no ser así, Andalucía sería la única Comunidad Autónoma en no tener en cuenta dicho mérito. Sin embargo, las organizaciones sindicales se dividieron entre las partidarias de la valoración de los servicios previos (USTEA, UGT Y CCOO) y las contrarias (SAFJA Y CSIF). En consecuencia, no pudo lograrse un consenso entre las organizaciones sindicales sobre el mérito de la antigüedad.(...).

(...) la Administración ha intentado llegar a un consenso en el baremo que debe regir el concurso de méritos (...) a pesar de ello ese consenso no se ha producido.”

En la tramitación del expediente de queja dimos traslado y audiencia a las representaciones sindicales presentes en la citada Mesa Sectorial.

Nuestras consideraciones partían del planteamiento de la carrera administrativa como un derecho individual de los empleados públicos, al establecer los artículos 14 y 16 del Estatuto Básico del Empleado Público el derecho de estos “*a la progresión en la carrera profesional*” y “*a la promoción profesional*”, lo que incluye el derecho a la promoción mediante el acceso a puestos de trabajo de igual o nivel superior a través de concurso de méritos.

El sistema o modelo de carrera, que tiene su basamento en la ordenación de la función pública a través de su clasificación en cuerpos, escalas y categorías y en los puestos de trabajo (elemento estático de la carrera), tiene su otro componente en el reconocimiento de los ascensos profesionales a través, entre otros instrumentos, de la provisión u



ocupación sucesiva de puestos de trabajo (elemento dinámico de la carrera profesional), del que el concurso de méritos se erige como la modalidad ordinaria de provisión por excelencia.

En desarrollo de esa previsión legal, el Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, Promoción Interna, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía, en su art. 44.2, prevé una periodicidad semestral de las convocatorias y su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Así pues, analizamos cómo en el periodo de los últimos ocho años se han producido tres convocatorias de concursos de méritos (2006, 2009 y 2011), lo que arroja un significativo déficit convocante si nos atenemos a la periodicidad semestral reglamentada, destacando en este aspecto el reiterado incumplimiento de esta parcela de la promoción por parte de la Administración autonómica.

Sin duda, las dificultades de gestión y correlativas demoras intervinientes en las convocatorias de concursos de méritos precedentes, especialmente en las convocatorias de 2011, han estado íntimamente vinculadas a los vaivenes administrativos y judiciales que tras la aprobación del Decreto 2/2002 se han producido, fundamentalmente, en relación al ámbito subjetivo de aplicación del mérito baremable "antigüedad".

En relación a la baremación de dicho mérito, objeto de controversia en las precedentes convocatorias, por la Administración se aduce que, con posterioridad a la resolución



definitiva del concurso de 2011 (marzo de 2013), ha venido planteando en sede de mesa de negociación la necesidad de que se valoren los servicios prestados como personal interino, siguiendo el criterio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo y de la Administración estatal y de algunas Autonomías, sin que este aspecto haya obtenido consenso sindical alguno.

En definitiva, estimábamos que el incumplimiento de la Administración de la Función Pública andaluza en relación a la obligación de acometer semestralmente concursos de méritos contraviene, más allá de la previsión reglamentaria a este respecto, atenta al derecho del colectivo funcional al desarrollo de su carrera profesional y a los otros aspectos relacionados con el mismo (mejora retributiva, conciliación familiar, etc.).

A la vista de lo actuado, formulamos a la Secretaria General para la Administración Pública recomendación relativa al obligado cumplimiento de lo establecido en el Art. 44 del Decreto 2/2002, de 9 de enero, adoptando las medidas oportunas que garanticen la efectiva obligación de convocar, con periodicidad semestral y, en todo caso para el ejercicio de 2014, concursos de méritos del personal funcionario de los Cuerpos y Especialidades de la Administración General de la Junta de Andalucía, sugiriendo a dicho centro directivo perseverancia en el intento de consensuar, con las representaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial



... formulamos a la Secretaria General para la Administración Pública recomendación relativa (...) las medidas oportunas que garanticen la efectiva obligación de convocar, con periodicidad semestral y, en todo caso para el ejercicio de 2014, concursos de méritos del personal funcionario de los Cuerpos y Especialidades de la Administración General de la Junta de Andalucía ...



... la citada Secretaría General manifiesta su voluntad de alcanzar un acuerdo con la representación sindical respecto a los méritos valorables en los concursos, no sin advertir la contradictoria jurisprudencia, la europea a favor y la andaluza (...) en contra de la valoración, a efectos de antigüedad, del tiempo de servicios como personal interino.

de Negociación de la Administración General, las distintas propuestas de mejora relativas a los concursos de méritos y, en su caso, los acuerdos que faciliten el pronto, pacífico y ágil desarrollo de las futuras convocatorias.

Por la citada Secretaría General se manifiesta su voluntad de alcanzar un acuerdo con la representación sindical respecto a los méritos valorables en los concursos, no sin advertir la contradictoria jurisprudencia, la europea a favor y la andaluza (ratificada por el Tribunal Constitucional) en contra de la valoración, a efectos de antigüedad, del tiempo de servicios como personal interino.

2.2.2 Demora en la reanudación de los procesos de evaluación y acreditación del desarrollo profesional del personal estatuario vinculado al Servicio Andaluz de Salud (SAS)

En la queja 13/3659, promovida por un colectivo de profesionales del Servicio Andaluz de Salud (SAS), nos exponían su discrepancia con la prolongación de la suspensión de la carrera profesional que como consecuencia de una sentencia del Tribunal Supremo traía causa, resolución judicial que



anulaba preceptos sustanciales de la normativa reguladora en la materia, y en concreto del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 18 de julio de 2006, que en su Anexo V regula el modelo de carrera profesional del personal estatutario al servicio del SAS.

Por los interesados se describe la situación de paralización en su carrera profesional expresando:

“El bloqueo consiste en unos casos en impedir el acceso a determinado personal, ya sea interino o fijo de determinadas categorías. O bien en otros casos, se permite el inicio y tras el proceso de acreditación profesional previo y obtener la certificación de calidad, (...) no obteniendo el merecido reconocimiento, con grave frustración y desencanto del colectivo de profesionales sanitarios.”.

Por su parte, la Administración Sanitaria, a través de la Dirección General de Profesionales del SAS informaba que los procesos de carrera profesional en el SAS eran objeto de reordenación, atendiendo a la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2012, que anulaba determinados preceptos del citado acuerdo, circunstancia que obligaba a dejar de resolver temporalmente dichas acreditaciones. En concreto, anula el punto 7.1 relativo a la composición de las Comisiones de Valoración de carrera profesional de Centro, estableciendo que dichas comisiones deben contar con la presencia de evaluadores externos designados por las Agencias de Calidad o Sociedades Científicas de su ámbito de competencia.

A este respecto, el citado Acuerdo de Consejo de Gobierno regulador de la carrera profesional del personal del SAS, fue objeto de impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que en una primera instancia dictó Sentencia de 22 de diciembre de 2008, anulando seis puntos del mismo, sentencia que en una segunda instancia de casación, fue ratificada por Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2012, que en relación al epígrafe Séptimo (7.1) del Anexo V esgrimía la vulneración del art. 42.2 Ley 16/2003, de 28 de mayo y el art. 38 d) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre,



por no incorporar la participación de evaluadores externos en las Comisiones de Valoración de Centro. En suma, se declaraba la nulidad de determinados preceptos del Acuerdo de 18 de julio de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía el modelo de Carrera Profesional del SAS.

Aunque el fallo en ambas instancias afecta a diversos puntos o epígrafes del Anexo V del Acuerdo regulador de la carrera profesional, en el caso planteado se circunscribía al punto relativo a la composición de dichas Comisiones de Valoración, circunstancia que obliga a una nueva redacción de dicho precepto, como del resto afectado por la misma sentencia.

Por otro lado, la propia información administrativa daba a entender cuáles pueden ser las razones de la dilación para la nueva regulación del modelo de carrera, cuando afirmaba que aparte de los necesarios cambios normativos *“es necesario que las Resoluciones de los Procesos de Certificación pendientes cuenten con respaldo de dotación presupuestaria, y actualmente se encuentra limitada (...) por el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre (...)”*.

Ante la circunstancia de que la sentencia del Tribunal Supremo dejaba de facto sin cobertura legal aspectos sustanciales de la carrera administrativa, la Administración Sanitaria, y en concreto el SAS, procedió a la paralización de los procesos de acreditación-certificación, sin que por dicha Administración, ya la Consejería de Salud y Bienestar Social (hoy Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales) o el propio Servicio Andaluz de Salud, se dictara una resolución formal que así lo dispusiera, resolución que a la par que dar conocimiento al personal afectado y al resto del personal al servicio del SAS hubiera supuesto una mayor seguridad jurídica sobre el marco jurídico resultante tras la citada sentencia.

Desde nuestra perspectiva, esta dilatada inactividad normativa por parte del Ejecutivo andaluz suponía un claro incumplimiento de la obligada ejecución del fallo jurisdiccional



recaído sobre dicho modelo de carrera, en perjuicio de los legítimos derechos del personal estatutario afectado, y en concreto al normal desarrollo de su carrera profesional.

Por todo lo anterior, formulamos al Director Gerente del Servicio Andaluz de Salud y a la Dirección General de Profesionales del SAS **Recomendación y Sugerencia** en orden a la nueva regulación del modelo de Carrera Profesional del personal al servicio del SAS, ateniéndose al fallo de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo de fecha 12 de marzo de 2012, facilitando así la reanudación de los procesos de evaluación y acreditación tendentes al reconocimiento del desarrollo profesional del personal estatutario vinculado al Servicio Andaluz de Salud, así como a la elaboración de la propuesta de negociación sobre el modelo de Carrera Profesional a someter a la Mesa Sectorial de Negociación de Sanidad, abordando las modificaciones de los preceptos afectados por el fallo de la misma sobre el modelo de Carrera Profesional acordado por dicho órgano (Anexo V del Acuerdo de 16 de mayo de 2006, ratificado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 18 de julio de 2006).

Posteriormente, la Dirección General de Profesionales nos comunicaba que en la sesión de la Mesa Sectorial de Negociación de Sanidad de 21 de febrero de 2014 se acordó la constitución de una Mesa Técnica al efecto, dependiente de la Mesa Sectorial, materializándose con el dictado de la Resolución de 29 de abril de 2014, por la que se acuerda el





inicio del procedimiento para la adaptación de la regulación de la carrera profesional del SAS al citado fallo judicial.

Otro supuesto relacionado con la carrera profesional lo encontramos en la queja 12/7034, en la que se planteaba la paralización de la modalidad de provisión consistente en la promoción interna temporal (PIT) del personal estatutario al servicio de los centros e instituciones sanitarias dependientes del Servicio Andaluz de Salud, vía que ha permitido acceder, en los últimos años, a puestos básicos correspondientes a las categorías de médico de familia y facultativo especialista con carácter eventual, promoción que no se ofertaba últimamente por el SAS.

Por su parte, la Dirección General del Profesionales del SAS, sin negar dicho extremo, esgrimía que ello era debido a las drásticas limitaciones presupuestarias dispuestas por el Gobierno de la Nación a partir de la publicación del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, sin perjuicio de la existencia a dicha fecha (mediados de 2013) de 1.294 nombramientos por promoción interna temporal, afirmaba:

“Estas fuertes restricciones económicas, han obligado a desarrollar exigentes mecanismos de control del gasto entre los que se encuentra la formalización de nombramientos de carácter eventual con una duración máxima de un mes y con un porcentaje de la jornada del 75%, nombramientos que han afectado de forma negativa a la promoción interna temporal de nuestros profesionales, dado que la misma se ha de dar sobre ofertas de nombramientos de sustitución o interinidades vacantes.

Esta Dirección General de Profesionales, en el marco de lo que resta de legislatura, y conforme se vaya recuperando un contexto económico en el que no imperen tan fuertes restricciones económicas, ha adquirido el compromiso de promover la normalización



de los distintos tipos de nombramientos que tradicionalmente ha venido realizando el SAS, garantizando así la promoción interna temporal.”

La promoción interna temporal del personal estatutario, consistente en el desempeño temporal y voluntario por el personal estatutario fijo de funciones correspondientes a una categoría, y en su caso, especialidad, del mismo o superior nivel de titulación, viene recogida en la regulación estatutaria de este colectivo profesional (artículo 35 del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud -Ley 55/2003- y en los artículos 37 a 40 del Texto Refundido y Actualizaciones del Pacto de la Mesa Sectorial de Sanidad de 18 de mayo de 2010, sobre sistema de selección de personal estatutario temporal para puestos básicos en el SAS, aprobado por Resolución de 21 de junio de 2010).

Conforme a lo establecido en dicho pacto, tras su última modificación por Resolución de 21 de noviembre de 2013 (BOJA del 28), esta modalidad de provisión temporal se establece en su apartado VI el siguiente sistema de reserva:

«En las vinculaciones temporales de larga duración se reservará hasta un 33% de las mismas para cubrir por el sistema de promoción interna. Las vinculaciones temporales de corta duración por sustitución de maternidad y de vacaciones por período igual o superior a un mes de duración, así como los nombramientos de carácter eventual de duración igual o superior a un mes que se hayan de realizar para cubrir durante el período de tiempo comprendido entre el 1 de junio y el 30 de septiembre y entre el 1 de diciembre y el 15 de enero de cada año las necesidades derivadas de la disminución de profesionales disponibles a causa de las vacaciones anuales reglamentarias o días de libre disposición, en su caso, se ofertarán al 50% para su cobertura mediante profesionales provenientes del turno libre y del turno de promoción interna.



**“
...de la
regulación
comprometida
en el pacto
cabe deducir
un concreto
porcentaje de
reserva a favor
de vinculaciones
temporales de
larga duración
y otra reserva
para las
vinculaciones de
corta duración,
cuyo porcentaje
se difiere al
que señale la
Comisión central
de control y
seguimiento
del Pacto, para
ser proveídas
mediante PIT.**

Para las vinculaciones temporales de corta duración, con duración igual o superior a un mes, por causa distinta de las citadas en el párrafo anterior, la comisión central de control y seguimiento del Pacto establecerá de forma periódica, conforme a los criterios fijados, el porcentaje que se ofertará al turno de promoción interna temporal.»

Así pues, de la regulación comprometida en el pacto cabe deducir un concreto porcentaje de reserva a favor de vinculaciones temporales de larga duración y otra reserva para las vinculaciones de corta duración, cuyo porcentaje se difiere al que señale la Comisión central de control y seguimiento del Pacto, para ser proveídas mediante PIT.

En la medida que los compromisos que la Administración sanitaria eran objeto de incumplimiento por parte del SAS, es decir, el incumplimiento de la obligación de ofertar un determinado cupo de las vinculaciones temporales a la PIT, tanto en relación al cupo establecido en el Pacto de 2010 como en relación al nuevo cupo establecido tras la reforma del Pacto en noviembre de 2013, tal y como se venía denunciando por las instancias sindicales en el seno de la Comisión Central de Control y Seguimiento del Pacto, ello supone una merma en el derecho a la carrera profesional del personal estatutario que presta sus servicios en la red asistencial dependiente del SAS.



Por lo anteriormente expuesto, formulamos **Recomendación** a la Dirección General de Profesionales del SAS el dictado de las instrucciones pertinentes a los distintos Centros gestores de las Bolsas del SAS, en orden a que en las vinculaciones temporales se respete la continuidad como los cupos de reserva establecidos a favor de la promoción interna temporal (PIT).

Por el citado centro directivo se contestó en el sentido de aceptar lo recomendado, toda vez que la última modificación de la regulación de la Bolsa Única del SAS, mediante Resolución de 21 de noviembre de 2013, como por la práctica administrativa de los nombramientos, estos se ofertan con respeto a los porcentajes de reserva establecidos para dicha promoción.



... formulamos Recomendación a la Dirección General de Profesionales del SAS el dictado de las instrucciones pertinentes a los distintos Centros gestores de las Bolsas del SAS, en orden a que en las vinculaciones temporales se respete la continuidad como los cupos de reserva establecidos a favor de la promoción interna temporal (PIT).



V.2.3 Condiciones de trabajo

2.3.1 Cobertura de vacantes a través de sucesivos nombramientos eventuales. Especial referencia a la prolongación de la jornada laboral (solape)

Entre las múltiples expresiones que tiene las distintas medidas de recorte en el gasto público, destacamos aquí aquellas que derivan en la progresiva presencia de la temporalidad en el empleo público, consecuencia a su vez, de las restringidas tasas de reposición sobre las plazas vacantes que se producen en las plantillas públicas.

Así, en la queja 14/2679, instada por el Presidente del Sindicato Médico de Sevilla, se nos exponía el problema que afecta al colectivo de facultativos contratados por el Servicio Andaluz de Salud, durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014, en condiciones –a juicio de dicha representación- de clara precariedad laboral. Al respecto, manifestaba:

“La masiva contratación de personal con nombramiento eventual a tiempo parcial del 75% y de corta duración, sin sometimiento a la legalidad vigente, así como ante el permanente caso omiso que realiza de las demandas de este Sindicato sobre el estudio de las necesidades reales de plantilla, ante el abuso de la contratación de forma permanente de facultativos en condiciones de precariedad laboral.

A raíz del contexto económico en que nos encontramos, tanto desde el Gobierno de la Nación como desde la Comunidad Autónoma de Andalucía se han elaborado y publicado una serie de normas con una importante repercusión en las condiciones



laborales del personal de las Administraciones públicas en general, y más acusadamente en el Personal Facultativo del Servicio Andaluz de Salud (...).

El SAS ha procedido a una reducción del 25% en jornada y retribuciones de todo su personal eventual, suponiendo con ello además un importante agravio con el resto de empleados públicos.

En este marco, los nombramientos eventuales al 75% y de corta duración se están convirtiendo en el único tipo de nombramiento temporal que realiza actualmente el SAS, siendo inexistentes nuevos nombramientos de interinos, tanto vacantes como sustitutos, estando, además, esta reducción del 25% a todo el colectivo eventual carente de respaldo normativo, lo que está suponiendo, junto a la falta de Oposiciones, que la precariedad laboral está aumentando alarmantemente en el SAS.

En la actualidad (...), la eventualidad en el SAS afecta a un tercio de la plantilla de Facultativos, siendo la edad media de estos próxima a los 40 años y el tiempo medio de servicios prestados en el SAS de cerca de 10 años. Además, están sufriendo, como consecuencia de los distintos recortes salariales, una pérdida del 40% en su poder adquisitivo.

Como bien dice el propio SAS, el nombramiento a Tiempo Parcial es legal, está contemplado en la normativa vigente, y su finalidad es la del ajuste entre las necesidades del servicio, los momentos de alta demanda en momentos concretos del día, o las sustituciones de reducciones parciales de jornada y, en definitiva, para satisfacer necesidades asistenciales específicas. Por tanto, la generalización de este tipo de nombramientos, en nuestra opinión, no deja de ser un fraude de ley, una rebaja encubierta de salarios y un ataque frontal a la profesión médica y, por tanto, al corazón del propio Sistema Sanitario público andaluz.

A mayor abundamiento, al personal con contrato eventual parcial al 75% con dedicación exclusiva total a la sanidad pública, el SAS se niega a abonarle tanto el Complemento



de Exclusividad al 100%, como el permitirle compatibilizar el restante 25% de la jornada libre en la sanidad privada.

Por otro lado, la ampliación de la jornada ordinaria antes referida en los Hospitales, la está aplicando sistemáticamente en detrimento de la Actividad Extraordinaria (Continuidad Asistencial), y/o Jornada Complementaria (“guardias médicas”). Esto supone que estas 105 horas anuales de más no se están utilizando para aumentar la actividad asistencial, sino para detraer del salario anual de los Facultativos unas cantidades en concepto de Continuidad Asistencial y/o “guardias”. De hecho, ante las reclamaciones judiciales que un gran número de facultativos han realizado contra el SAS por la disminución de estas Continuidades Asistenciales (...), el propio SAS ha argumentado que no son necesarias, puesto que se ha aumentado la jornada ordinaria, quedando suplidas. Siendo en verdad así, queda, por tanto, sin justificación la reducción de jornada y retribuciones al personal eventual.

En el ámbito de la Atención Primaria, el recorte en el personal eventual supone que éstos no acudan al centro un día a la semana, siendo la actividad de ese día repartida entre el resto del equipo, sobrecargándolo y saturando aún más ese día las consultas. Y por otro lado, la ampliación de la jornada ordinaria se está empleando para detraer de la “Guardia” del sábado 7 horas que son transformadas en jornada ordinaria y, por tanto, abonar sólo 17 horas en concepto de jornada complementaria, mientras la actividad es de 24 horas.



Esto último supone que el número total de horas efectivamente trabajadas (tanto en actividad no urgente como urgente) por los Facultativos a tiempo completo, permanezca invariada, mientras que en el personal eventual, la actividad no urgente se ha reducido un 25%, así la actividad asistencial no urgente global es menor.

Por el contrario, son muchos los Facultativos que en sus Servicios se ven obligados a prolongar la jornada en horario de jornada ordinaria, pero abonada como jornada complementaria. Esto es especialmente tangible en los Servicios de Urgencias, en donde los Facultativos realizan de promedio una jornada anual efectiva de más de 2.000 horas anuales, ya sea con nombramiento a tiempo completo o parcial. Pero si un Facultativo a tiempo completo tiene que realizar 1.645 horas anuales de jornada ordinaria y el resto se le abona como complementaria, a un Facultativo al 75% se le abonan como jornada ordinaria 1.233 horas al año, y el resto como jornada complementaria, realizando ambos la mayoría de las veces la misma jornada anual total. Dado que la jornada complementaria se abona a mitad de precio que la ordinaria, el ahorro económico es tangible y claramente fraudulento."

Respecto a este planteamiento, la Dirección General de Profesionales del SAS manifestaba sus discrepancias con las medidas de contención del gasto público adoptadas en el ámbito estatal, especialmente la referida al incremento de la jornada laboral de los empleados públicos -al pasar de 35 a 37,5 horas semanales-, expresando que nombramientos al 75% de la jornada laboral para el personal eventual del SAS, se realiza "para evitar que este generalizado incremento de la jornada laboral en dos horas y media semanales conlleve una importante disminución del número de empleados públicos, hemos tenido que reducir la jornada laboral entre el personal eventual del SAS".

Ante ello, entendimos que esa controversia, dada la inexistencia de irregularidades en la actuación de la Administración sanitaria, no procedía ser dirimida por parte de



esta Institución, habida cuenta la existencia de otros cauces establecidos para ello por el ordenamiento jurídico, vía negociación colectiva o, en su caso, en vía jurisdiccional.

En efecto, la regulación jurídica existente de ámbito estatal ha limitado la ofertas de Empleo Público a categorías profesionales prioritarias o servicios públicos de carácter esencial. No obstante, en 2013 se aprobó una Oferta de Empleo Público en el SAS que permitiría cubrir las vacantes definitivas producidas en los años 2012 y 2013. También, en aquel momento, se estaba tramitando la Oferta de Empleo Público correspondiente a 2014, materializada posteriormente en el Decreto 170/2014, de 9 de diciembre.

En todo caso, según afirmaba la Administración sanitaria, se seguirían realizando nombramientos de carácter eventual para continuar garantizando la asistencia sanitaria en los máximos niveles de calidad, si bien desde comienzos del año 2014 los nombramientos ordinarios se había venido suscribiendo con una duración de cuatro meses, y los próximos nombramientos para tareas de mayor continuidad serían de ocho meses, y de continuar las actuales condiciones presupuestarias, para 2015 este tipo de nombramientos alcanzarían el año de duración.

En consecuencia con lo expuesto, en aquel momento dimos por concluidas nuestras actuaciones, en la confianza de que las actuaciones que se estaban llevando a cabo por los servicios competentes de la Administración sanitaria, junto con los representantes sindicales del sector, condujesen a la publicación de la Convocatoria de Empleo Público del SAS pendiente, así como a la normalización de la contratación de carácter temporal del sector sanitario, en número y duración tal y como se venía haciendo con anterioridad a las restricciones derivadas de la crisis económica, lo que, sin duda, redundará en una mejora de las condiciones de acceso al Empleo Público de los profesionales de la salud, en sus condiciones laborales, y, por ende, en la atención sanitaria de los andaluces que es una de las preocupaciones más acuciantes de esta Institución cada vez que se tratan problemas relacionados con estos asuntos.



En relación a este asunto, cabe decir que al momento de redacción del presente informe, en la última reunión de la Mesa Sectorial de Sanidad (enero de 2015), se ha acordado que todos los contratos eventuales estructurales serán de jornada y retribuciones al cien por cien a partir del 1 de marzo de 2015, procediéndose por el SAS a transformar los actuales contratos eventuales a jornada completa y duración de un año -hasta el 31 de enero de 2016-, mayoritariamente a través del proceso de selección establecido en la Bolsa Única de Empleo del SAS, salvo que se trate de tareas específicas que requieran de una experiencia o formación determinada, que se llevarán a cabo por vía de ofertas específicas, según el proceso contenido en el Pacto de Bolsa.

Por último, en una vertiente diferente, tenemos la actuación de oficio [queja 14/1252](#) motivada ante la recepción de un importante número de quejas individuales formuladas por el personal de Enfermería del Hospital Universitario Reina Sofía de Córdoba -a las que posteriormente se acumularon otras de distintos hospitales, en las que se denunciaba el perjuicio que les ocasionaba el hecho de que diariamente se veían obligados a prolongar su jornada laboral 15 minutos antes del inicio y 15 minutos después de su finalización, para realizar el “relevo” de enfermería, o “solape” entre turnos, sin que estos periodos de tiempo computaran como jornada laboral.

En este sentido, en las quejas recibidas las personas interesadas exponían que el así denominado acto de “relevo de



... se ha acordado que todos los contratos eventuales estructurales serán de jornada y retribuciones al cien por cien a partir del 1 de marzo de 2015, procediéndose por el SAS a transformar los actuales contratos eventuales a jornada completa y duración de un año (...), mayoritariamente a través del proceso de selección establecido en la Bolsa Única de Empleo del SAS ...



enfermería" era el momento fundamental de intercambio de información clínica de los pacientes entre los profesionales de Enfermería de las unidades asistenciales, el cual era imprescindible para garantizar debidamente la continuidad asistencial.

En apoyo de su pretensión aducían los denunciantes que en el Estatuto Marco de los Servicios de Salud, (artículo 46.2.c) ya viene definido el tiempo de trabajo, por lo que dicho colectivo entendía que no había duda en definir que, estando en sus puestos de trabajo en el ejercicio de su actividad y funciones, debería contemplarse ese tiempo como jornada realizada, consideración ésta que, según afirmaban, estaba reconocida en la mayoría de países de la Unión Europea y en muchas Comunidades Autónomas.

En definitiva, el personal de Enfermería de estos hospitales exponía que para garantizar la transmisión de la información de los pacientes dependientes de cada Unidad, se veía obligado a entrar antes del inicio de su jornada laboral para recibir el relevo asistencial, e igualmente se tenía que marchar del puesto de trabajo un tiempo después del fin de su jornada laboral, para poder transmitir la información al profesional que le relevaba.

Como ejemplo indicaban que cuando entraban a trabajar en el turno de las 8.00 horas de la mañana, lo realizaban al menos 15 minutos antes para recibir la transmisión del estado y evolución de todos los pacientes que tenían que atender durante la mañana. Asimismo, aunque el horario de salida de ese turno era a las 15.00 horas, no podían abandonar el centro hasta las 15.15 horas, tiempo mínimo necesario para trasladar la información al profesional que llegaba de turno de tarde, el cual igualmente acudía al centro de trabajo con 15 minutos de antelación.

Una vez analizada la cuestión por la Dirección General de Profesionales del SAS, se nos expuso que este aspecto había sido tratado en diversas reuniones de la Mesa Sectorial de Sanidad, sobre el que no hubo acuerdo al respecto, correspondiendo a la Administración sanitaria dictar las Instrucciones correspondientes en el marco de



la legislación estatal (Ley 2/2012, de 29 de junio), sin que desde esta Institución se pudiera tampoco ir más allá que apelar a la responsabilidad y buena fe de las partes, como contrapartida al derecho de los pacientes y usuarios de los servicios sanitarios de recibir una asistencia en parámetros de continuidad y seguridad.

Desde nuestra perspectiva, hemos de manifestar que el relevo de enfermería es el momento fundamental de intercambio de información clínica de los pacientes entre los profesionales de Enfermería de las unidades asistenciales, aspecto crucial e imprescindible para garantizar debidamente la continuidad asistencial, un tiempo que dicho personal está prolongando su jornada laboral para poder garantizar la continuidad asistencial, y por tanto, la seguridad del paciente durante los relevos de turnos, y en este sentido dicho periodo de tiempo debe contemplarse como jornada realizada, en los términos que en el seno de la Mesa sectorial se acuerde.

En este sentido nos dirigimos a la titular de la Dirección General de Profesionales del SAS instándole a que se renovasen los esfuerzos negociadores, para que el tiempo empleado por este colectivo profesional en los relevos fuese objeto de cómputo, en los términos que en el seno de dicha negociación se acordase, y con pleno respeto al marco legal de referencia.



... el relevo de enfermería es el momento (...) crucial e imprescindible para garantizar debidamente la continuidad asistencial, un tiempo que dicho personal está prolongando su jornada laboral para poder garantizar la continuidad asistencial, y la seguridad del paciente (...) dicho periodo de tiempo debe contemplarse como jornada realizada ...



En este sentido nos dirigimos a la titular de la Dirección General de Profesionales del SAS instándole a que se renovasen los esfuerzos negociadores, para que el tiempo empleado por este colectivo profesional en los relevos fuese objeto de cómputo, en los términos que en el seno de dicha negociación se acordase, y con pleno respeto al marco legal de referencia.

2.3.2 Medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral de funcionarios docentes en destinos provisionales

Con objeto de conocer las posibles medidas que por parte de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte pudieran adoptarse en orden a favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los funcionarios docentes no universitarios, en destinos provisionales, promovimos la actuación de oficio [queja 14/3399](#), ante la Secretaría General de Educación.

En el ámbito de dicha función pública, quienes ingresan en los cuerpos docentes lo hacen a través de un sistema de selección que no desemboca con la adjudicación de una plaza con carácter definitivo, a diferencia de otros sectores de la Administración Pública, lo que en la práctica es causa y consecuencia de un significativo número de funcionarios de carrera cuyos primeros años de servicio lo es destinos provisionales, con las consiguientes incertidumbres de todo orden que esta situación administrativa conlleva, especialmente cuando ésta perdura en el tiempo en sucesivos cursos escolares y cambios de destinos igualmente con carácter provisional.



Con posterioridad a su ingreso en el Cuerpo, estos funcionarios de carrera con destino “provisional”, van obteniendo progresivamente plaza definitiva, tras sucesivas convocatorias de concursos de traslados de periodicidad anual, en los que se encuentran obligados a participar, con carácter irrenunciable, hasta obtener destino definitivo.

Dichos concursos, convocados en todo el territorio nacional al amparo del Real Decreto 1364/2010, de 29 de octubre, disponen en sus bases para los funcionarios de carrera que no han obtenido su primer destino definitivo en Andalucía, la obligación de consignar las ocho provincias andaluzas, con el objeto de adjudicar plaza con carácter forzoso, ya que caso de no cumplimentar (todas las provincias) se incluirán de oficio por orden de códigos, provocando la adjudicación de un destino no deseado a la par que impidiendo su obtención por parte de otro concursante posterior en la lista interesado en el puesto. Lo que en la práctica se traduce en la obtención de destinos provisionales en provincias y localidades que distorsionan o impiden la conciliación.

Por otra parte, el Parlamento Andaluz asumió -en 2010- el compromiso político con la Educación andaluza que se materializó en la aprobación del Paquete de Medidas para la Convergencia Educativa de Andalucía (BOPA de 9 de marzo), del que invocamos la medida número 27, primera medida del capítulo dedicado al profesorado, adquiriendo el compromiso de «Prestar una atención prioritaria a la mejora de las condiciones en que el profesorado realiza su trabajo y al estímulo de una creciente consideración y reconocimiento social de la función docente».





“
Se aceptó establecer un calendario de negociaciones con las Organizaciones Sindicales para la determinación de un nuevo marco normativo en materia de adjudicación de destinos provisionales que modifique el actual, por lo que entendemos que el asunto que motivó nuestra actuación de oficio, se encuentra en vías de solución.

El derecho a la conciliación de la vida laboral y familiar alcanza su mayor rigor y más sólido asiento en el deber de protección de la familia y de los menores, derecho y obligación que encuentra su acomodo en nuestro Estatuto de Autonomía, en cuanto la conciliación de la vida laboral y familiar, se erige en principio rector de las políticas públicas.

En su respuesta, la Secretaría General de Educación nos trasladaba informe de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos en el que se concretaba, entre otros, que en la última Mesa Sectorial celebrada, se aceptó establecer un calendario de negociaciones con las Organizaciones Sindicales para la determinación de un nuevo marco normativo en materia de adjudicación de destinos provisionales que modifique el actual, por lo que entendemos que el asunto que motivó nuestra actuación de oficio, se encuentra en vías de solución, dando con ello por finalizadas nuestras actuaciones.



V.2.4 Representación y participación

Aunque de ordinario suelen ser los empleados públicos, a título individual o de un colectivo, los que acuden a esta Institución en demanda de amparo de sus derechos profesionales frente a la Administración empleadora que presuntamente lo lesiona, no resulta excepcional lo casos en que quienes acuden con similar pretensión son las representaciones sindicales en las distintas Mesas Sectoriales de Negociación o las propias Juntas de Personal, en defensa de sus derechos y de sus representados, como es el caso que aquí traemos a colación.

Así, en los expedientes de [queja 13/3092](#) y [queja 13/4729](#), promovidos por las Juntas de Personal de los Servicios Centrales y Periféricos de la Administración de la Junta de Andalucía, respectivamente, se nos trasladaba su petición de reconocimiento de asistencia jurídica gratuita, planteando la situación de falta de asignación de medios adecuados y suficientes para el ejercicio de las funciones que le asigna el Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 1985 y la Ley de Órganos de Representación de 1987, Determinación de las condiciones de trabajo y Participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En su planteamiento se describía la actual situación de precariedad en que se encuentra esta Junta de Personal, al no disponer de medios para desempeñar sus funciones de defensa de los derechos de los empleados públicos, motivo por el cual acordó solicitar el derecho a la Asistencia Jurídica Gratuita para que dicha Junta de Personal, como interesada, pudiera iniciar los procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones.



Frente al planteamiento relativo a la asistencia jurídica gratuita a favor de dicha Junta de Personal, la Secretaría General para la Administración Pública informaba y concluía que tal institución representativa no entra dentro del ámbito personal de aplicación de dicha asistencia jurídica, y que como tal órgano colegiado no puede ser beneficiario del mismo.

A este respecto, nuestras consideraciones se centraron inicialmente en la naturaleza jurídica de las Juntas de Personal de las Administraciones Públicas, constatando cómo a la luz del marco jurídico citado, las Juntas de Personal se configuran como el órgano colegiado de representación del personal sujeto a Derecho Administrativo para la defensa de sus intereses, a través del cual se establecen cauces de participación en la determinación de las condiciones de trabajo, ostentando plena capacidad para regular su organización y funcionamiento interno, por aplicación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público y de la Ley 9/1987, en orden a la defensa de los intereses individuales y colectivos derivados de su relación de servicios.

Como órgano integrado en la estructura de la Administración, las Juntas de Personal, estas tienen la consideración de órgano administrativo dotado de personalidad jurídica en el ámbito de las competencias que le son propias, y con capacidad jurídica de obrar (legitimación activa) en el ejercicio de las funciones de vigilancia y control que le atribuyen las normas vigentes, pudiendo interponer recursos administrativos y jurisdiccionales en defensa de los derechos del personal funcionario que representa.

En este sentido, en tanto este órgano colegiado actúa colegiadamente y con decisión mayoritaria de los miembros que la componen, obtienen legitimación activa para iniciar, como interesados, procedimientos administrativos y ejercitar acciones en vía administrativa y judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones, es



decir, tienen la consideración de persona jurídica limitada exclusivamente en todo lo relativo al ámbito de sus funciones. En modo alguno dicha legitimación alcanza a los miembros de la Junta de Personal si estos actúan a título personal, que solo actuando colegiadamente y con soporte en decisiones mayoritarias de sus miembros pueden ejercitar tales acciones.

Sentado lo anterior, analizamos si las Juntas de Personal, con la personalidad jurídica limitada al estricto ámbito de sus funciones, pueden ser titulares de derechos fundamentales que se alegan vulnerados en relación a dicho órgano, toda vez que el alegato de la Junta de Personal se ciñe a la denegación del derecho fundamental del derecho de acceso a jurisdicción (art. 24.1 en relación al art. 119 CE).

El Tribunal Constitucional ha reconocido explícita e implícitamente la titularidad de estos derechos a las personas jurídicas privadas, y con un carácter más limitado respecto a las personas jurídicas públicas.

Así pues, concluíamos que las Juntas de Personal, como órgano legitimado para el ejercicio de acciones administrativas y jurisdiccionales tienen reconocido el derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, el de acceso a la jurisdicción que corresponda en defensa de los derechos que fiscalizan y tutelan.

Por último nos planteábamos si el derecho de acceso a la jurisdicción alcanza al derecho de asistencia jurídica gratuita y



Las Juntas de Personal, como órgano legitimado para el ejercicio de acciones administrativas y jurisdiccionales tienen reconocido el derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, el de acceso a la jurisdicción que corresponda en defensa de los derechos que fiscalizan y tutelan.



las particularidades que este pueda ofrecer respecto a las Juntas de Personal.

La Constitución Española en su artículo 119 establece que la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar, competencia regulativa atribuida al Estado en su artículo 149.1.5.º que tiene su traslación en el artículo 150.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, al atribuir a la Junta de Andalucía la competencia para ordenar los servicios de justicia gratuita y de orientación jurídica gratuita.

El sistema de justicia gratuita articulado por la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, tiene por finalidad garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad a toda la ciudadanía, garantía que fue materializada mediante la desjudicialización del procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia gratuita y el traslado de la decisión de su reconocimiento o denegación a sede administrativa, esto es, a las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, con la colaboración previa en la instrucción del procedimiento de los servicios de orientación jurídica gratuita de los Colegios de Abogados respectivos.

La Ley 1/1996, de 10 de enero, y su reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, se completa en nuestro ámbito competencial con la regulación procedimental del derecho mediante el Decreto 67/2008, de 26 de febrero (modificado parcialmente por el Decreto 357/2012, de 28 de diciembre y derogando la anterior regulación por el Decreto 216/1999, de 26 de octubre), por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita de Andalucía.



Pues bien, en este marco regulador, el derecho a la asistencia jurídica gratuita referido a las personas jurídicas se limita por la Ley 1/1996 en su art. 2 (al que se remite el art. 2 del Decreto 67/2008) a:

- Que se trate de Asociaciones declaradas de Utilidad Pública o de Fundaciones inscritas en el Registro Administrativo correspondiente.
- Que su base imponible en el Impuesto sobre Sociedades sea inferior a la cantidad equivalente al triple del IPREM en cómputo anual (base imponible en el Impuesto de Sociedades debe ser inferior a 19.170,39 € en cómputo anual para el año 2013).

Este limitado alcance del derecho a la asistencia jurídica gratuita para las personas jurídicas ha venido planteando una viva polémica doctrinal que tiene su punto de partida en la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en relación a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, toda vez que dicha reforma del Código Penal no se ha visto acompañada de la debida reforma de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, dando lugar a la ausencia de protección y asistencia técnica de letrado a un amplio elenco de personas jurídicas que acrediten de forma fehaciente la insuficiencia de recursos económicos suficientes para litigar y que no se encuentren encuadradas en el supuesto del artículo 2 de la citada ley, es decir, que sean asociaciones de utilidad pública o fundaciones.

En este sentido el citado precepto de la Ley de asistencia jurídica gratuita excluye la posibilidad de acogerse a este derecho a cualquier otro tipo persona jurídica, aún cuando estas se vean incursoas como parte acusada en un proceso penal. Esta omisión no suponía hasta dicha reforma, ningún obstáculo de calado constitucional puesto que la imposibilidad de declarar culpable a una persona



jurídica en un proceso penal dejaba al margen la problemática de la aplicación del derecho a la asistencia jurídica gratuita en dicha jurisdicción.

En estos casos, tanto la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita como los reglamentos de desarrollo que de la misma han ido aprobando las comunidades autónomas no han ido ampliando la esfera de prestación de este servicio a otro tipo de personas jurídicas, como es el caso de Andalucía que mediante el Decreto 67/2008, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, la norma se circunscribe a dotar del servicio de asistencia jurídica gratuita a las personas amparadas por la Ley de cobertura.

Si bien estos precedentes debieron de alertar al legislador estatal, sin embargo, no sólo no ha resultado así, limitándose a trasladar una problemática que se daba en el área civil al ámbito del proceso penal con detrimento e incluso anulación del derecho a la tutela judicial efectiva.

Por ello, el Gobierno, en el Proyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, actualmente en fase parlamentaria (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 7 de marzo de 2014), consciente del carácter limitado de la tutela con que la vigente Ley 1/1996 otorga a las personas jurídicas, la nueva redacción del art. 2.3.5º del Proyecto de ley citado, aparte de las asociaciones de utilidad pública y las fundaciones inscritas previstas en el homólogo precepto vigente (art. 2 c) de la Ley 1/1996, añade las asociaciones de consumidores y usuarios, e incluso, sin necesidad de acreditar insuficiencia de recursos y en defensa de sus intereses específicos, se hace extensivo el derecho a favor de la Cruz Roja Española, las asociaciones que tengan como fin la promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad y los sindicatos y *“los representantes unitarios y sindicales de los trabajadores cuando ejerciten un interés colectivo en defensa de los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social”*.



Resulta pacífico afirmar que el ejercicio de las funciones que competen a las Juntas de Personal requiere de suficiencia en la asignación de medios personales o financieros para aquellos casos en que la acción de la Junta de Personal precise en tal sentido, y ello a pesar de que la actual coyuntura económica se muestra desfavorable, y por ello resulta obligado para los poderes públicos promover medidas para que por estas instancias representativas se pueda desarrollar racionalmente el ejercicio de sus funciones de representación.

En base a lo anterior formulamos a la Secretaría General para la Administración Pública resolución en orden a que se asigne a la Junta de Personal de los Servicios Centrales de la Administración General de la Junta de Andalucía los medios necesarios para el adecuado ejercicio de las funciones que le competen, sugerencia que consideramos extensible a la Junta de Personal de los Servicios Periféricos de la Administración de la Junta de Andalucía.



... formulamos a la Secretaría General para la Administración Pública resolución en orden a que se asigne a la Junta de Personal de los Servicios Centrales de la Administración General de la Junta de Andalucía los medios necesarios para el adecuado ejercicio de las funciones que le competen, sugerencia que consideramos extensible a la Junta de Personal de los Servicios Periféricos de la Administración de la Junta ...



V.2.5 Trabajo

En relación a las quejas relacionadas con las Políticas Activas de Empleo (PAE) desplegadas por la Junta de Andalucía, debemos destacar aquellas referidas a la Formación Profesional para el Empleo (FPE), actualmente incardinadas en la Administración Educativa (y anteriormente en la de Empleo), singularizadas en las demoras en los abonos de las becas y ayudas vinculadas a dichos programas formativos.

En la medida que constatábamos dichas demoras, veníamos a plantear al departamento responsable sobre la necesidad de que estas ayudas fueran atendidas mediante el pronto abono de las mismas, pues el largo tiempo transcurrido hacía insostenible las distintas argumentaciones traídas a colación por esta (traspaso de competencias de un departamento a otro – de Empleo a Educación-, demora en los transferencias estatales de financiación, judicialización de los expedientes de concesión de las ayudas, acumulación de expedientes impagados, etc.).

En el mismo ámbito de formación, igualmente se nos plantearon quejas relativas a la demora en los pagos de las subvenciones de la Junta de Andalucía a favor de los Consorcios de Formación para el Empleo (Escuelas de Hostelería, de la Madera y la Joyería, Mármol, Artesanía y Restauración), que a su vez se trasladaba a los impagos en las nóminas del personal al servicio de dichos Consorcios, alcanzando esta situación a un total de 14 consorcios-escuelas. Dichos Consorcios se encuentran actualmente en proceso de disolución y liquidación y traspaso de sus activos y pasivos a la Agencia Pública Andaluza para la Educación y Formación.



Buen ejemplo de esta situación, ampliamente publicitada en los medios de comunicación, lo tenemos en las queja 13/2767, queja 13/5644, **queja 13/5646**, queja 13/4315, queja 13/5561 en las que se exponía que la Administración autonómica mantenía pendiente de pago buena parte de las subvenciones correspondientes a los ejercicios 2011, 2012 y 2013, situación que había abocado en débitos a proveedores, prestadores de servicios y nóminas de trabajadores de dichos consorcios, lo que a la postre impedía en normal comienzo del curso en perjuicio de su alumnado.

Así pues, los abonos de las becas, ayudas y subvenciones quedan supeditadas a la incorporación de los créditos a las Delegaciones Territoriales gestoras de dichos expedientes.

Otros programas de fomento de empleo, en este caso las de fomento del empleo autónomo, igualmente son objeto de denuncias en el mismo sentido, como son la vertidas en relación a la demora en la resolución de los expedientes derivados del Programa de Apoyo y Fomento del Trabajo Autónomo promovido por el Decreto-ley 8/2013, de 28 de mayo. Son los casos que expresan la queja 14/198 y la queja 14/3172, entre otras muchas. La respuesta de la Administración suele poner énfasis en la falta de dotación presupuestaria, circunstancia que impedía proceder a la fiscalización favorable de los expedientes de gasto y, por tanto a la resolución definitiva y pago efectivo de las ayudas.





Por su parte, la Junta de Andalucía venía argumentando que buena parte de los fondos afectos a las políticas activas de empleo venían afectados por la reducción de estos por parte del Estado (en casi un 60 por ciento en el 2014 en relación a las cuantías de 2011), así como a la demora en el libramiento de fondos de las ayudas correspondientes a un ejercicio a finales del mismo, cuando no su efectivo abono a principios del ejercicio siguiente (las de 2013 a principios de 2014 y las de este ejercicio a primeros de enero de 2015), práctica administrativa que a criterio de la Administración dificulta la correcta gestión de los programas de fomento de empleo vinculados a dichas transferencias estatales. En suma, se afirma por la Administración de Empleo que en este periodo se ha pasado de una financiación de 766 euros por parado registrado (2011) a menos de la mitad, 275 euros por parado registrado (2014).

Esta reducción de las partidas presupuestarias en las Políticas Activas de Empleo tuvo su traducción en una importante reducción en los efectivos adscritos a la red de oficinas de empleo, como fueron los casos de los asesores de empleo (queja 12/4226), de los promotores de empleo (queja 12/2764 y queja de oficio 12/6893) y del personal de los consorcios conocidos como UTEDLT.

En relación a las ayudas sociolaborales derivadas de procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, tras un largo periodo de orfandad normativa (2001-2010), se sucede a lo largo de 2011 y 2012 una regulación fragmentada en diversas Órdenes que desembocan finalmente en el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, norma que viene a integrar en un solo texto, con rango formal de ley, tanto a los distintos colectivos de beneficiarios como a las distintas modalidades de ayudas, iniciativa que es objeto de una sustancial reforma (por adición) por la Ley 5/2012, de 26 de diciembre.

Pues bien, aunque dicho Decreto-ley goza de la presunción de adecuación al ordenamiento jurídico, sin que haya sido objeto de cuestionamiento en instancia judicial o constitucional, la circunstancia de que dicha norma aborde un tratamiento diferenciado,



especialmente en lo referido a la fecha término de percepción de las ayudas, de unos colectivos de extrabajadores beneficiarios respecto a otros en iguales o similares situaciones, motivó que por esta Institución se formulara resoluciones recomendando la conveniencia de que por la Administración de empleo se recabara dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía sobre la incidencia del principio constitucional de igualdad ante la ley en dicho punto del Decreto-ley, sin que esta postulación se asumiera por dicha Administración.

En materia de Trabajo y Seguridad Social, hemos de indicar que continuamos el seguimiento de los accidentes y siniestros laborales que se producen en nuestra Comunidad Autónoma, con el objetivo de colaborar con las Administraciones competentes al seguimiento y control que en la materia de prevención de riesgos laborales pueda servir para garantizar la seguridad y la salud laboral en Andalucía.



En materia de Trabajo y Seguridad Social, hemos de indicar que continuamos el seguimiento de los accidentes y siniestros laborales que se producen en nuestra Comunidad Autónoma, con el objetivo de colaborar con las Administraciones competentes al seguimiento y control que en la materia de prevención de riesgos laborales pueda servir para garantizar la seguridad y la salud laboral en Andalucía.



V.2.6 Seguridad Social

A lo largo de 2013 y 2014 tuvimos ocasión de tratar la problemática relativa a la regularización fiscal de las pensiones percibidas por emigrantes andaluces retornados, aspecto que analizamos en la [queja 14/681](#), en la que esta Institución dictó la Resolución que aquí destacamos.

En este periodo de tiempo, un elevado número de pensionistas emigrantes andaluces retornados fueron objeto de requerimientos por parte de la Administración Tributaria estatal en orden a la presentación de liquidaciones complementarias correspondientes al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) del año 2008 y posteriores en relación a las pensiones obtenidas por estos en el extranjero, y ello a pesar de que la información que había obtenido el colectivo desde la propia Administración (oficinas de la AEAT, Consulados, Asociaciones de Emigrantes retornados, etc.) y de la propia dinámica de la Administración Tributaria (hoja de datos fiscales y borradores de la declaración de la renta expedidos por la AEAT), no les advirtiera sobre la obligación de declarar las rentas (fundamentalmente pensiones) obtenidas en los países en los que trabajaron y devengaron sus pensiones.

Esta cuestión tuvo una gran relevancia en los medios de comunicación así como un destacado protagonismo en el seno de iniciativas, debates y propuestas parlamentarias (preguntas parlamentarias, interpelaciones al Ministro del ramo, iniciativas legislativas -proposiciones de ley-, etc.), a la que no estuvo ajena el propio movimiento asociativo (Federación Española de Emigrantes Retornados).



El propio Parlamento de Andalucía abordó esta cuestión con motivo de la Proposición no de Ley relativa a medidas tributarias excepcionales para las rentas no declaradas de emigrantes retornados_(9-13/PNLP-000059) instando al Gobierno de la Nación a:

«Promover los cambios normativos necesarios para que dichas rentas y pensiones tengan la consideración de rentas exentas de tributación.

Con carácter general, no iniciar ningún expediente sancionador sobre las pensiones de los emigrantes residentes no declaradas en el IRPF y proceder a la paralización de los ya iniciados.

A que en el supuesto de no ser considerados los apartados anteriores promueva los cambios normativos necesarios para:

Ampliar el periodo de pago de los abonos requeridos, ampliando las causas de aplazamientos, ya sean mediante la ampliación del derecho por el importe mínimo de las cuantías, como por la ampliación de los periodos de abono.

Proceder a la cancelación de los intereses generados, por la demora en las liquidaciones del IRPF, dada la continua colaboración de las partes afectadas.»

En todo momento, tanto por el colectivo de los emigrantes afectados, a través de su representación asociativa, como por las propias autoridades que acogían sus planteamientos,





se ha ponía de manifiesto, de manera indubitada, la obligación de regularizar la situación fiscal del colectivo, con el reconocimiento y pago de la deuda tributaria que corresponda al periodo no prescrito, mostrando a la par su disconformidad que sobre tal regularización se practiquen recargos, intereses de demora y sanciones. Con el mismo énfasis, plantea el colectivo, dado que se trata de pensionistas situados en franjas bajas en la cuantía de sus pensiones, que tales débitos sean objeto de los fraccionamientos y/o aplazamientos en el abono de los mismos, si así lo solicitaran los interesados.

Por nuestra parte, esta Defensoría consideró elevar a la Defensora del Pueblo esta cuestión con fundamento en la presencia de la buena fe en la actuación de los pensionistas emigrantes retornados frente a la Hacienda Pública española y la confianza legítima en la actuación de esta.

En defensa de la actuación tributaria de los pensionistas emigrantes retornados traíamos a colación la buena fe de estos al punto de no ser declaradas sus rentas exteriores en la declaración anual del IRPF, por entender que las mismas estaban exentas a dichos efectos, a la par que la confianza legítima que le otorgaba la ancestral ausencia de actuación investigadora al respecto, principios que entendíamos vulnerados por la actuación de la Administración tributaria en este sentido. Igualmente constatábamos la existencia de confianza legítima de los afectados inducida por la Administración tributaria y de exteriores.

Lo cierto es que desde la Administración tributaria se daba apariencia de actuación regular en el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de este colectivo, practicara o no su declaración anual del IRPF con omisión de las rentas del exterior, toda vez que los datos fiscales y los borradores del IRPF de cada ejercicio suministrados por las respectivas oficinas de la AEAT, hacían expresa



omisión de las mismas, dando así cierta carta de regularidad tributaria al actuar fiscal del colectivo afectado.

Incluso, a decir de los interesados y representantes del movimiento asociativo, en los casos de consultas individuales de los afectados sobre este particular en las propias oficinas de la AEAT, se les tranquilizaba informándole que tales rentas quedaban exentas a efectos de la declaración anual del IRPF, e incluso, se les informaba de la existencia de casos en los que habiendo incluido dichas rentas exteriores, por la AEAT se procedía de oficio a su rectificación eliminando aquellas que no tenían su soporte y reconocimiento en la correspondiente hoja de datos fiscales.

Igual confianza deparaba la Administración Consular, respecto de la que los afectados refieren idéntica información a la suministrada por la AEAT sobre este particular.

Por otro lado y consecuencia de lo anterior, constatábamos la ausencia de culpa o dolo en la actuación tributaria de los pensionistas emigrantes retornados.

Aún cuando la infracción tributaria se ciñe a la omisión de la declaración en el IRPF de rentas obtenidas en el extranjero por los pensionistas emigrantes retornados, de obligada declaración para los españoles residentes en nuestro país, lo cierto es que desde la perspectiva del contribuyente, su buena fe, le exime de responsabilidad, mas no del cumplimiento de la deuda tributaria derivada de la legalidad ordinaria.

En el caso aquí planteado, la ausencia de culpabilidad para todos y cada unos de los pensionistas afectados en relación a la omisión de las rentas obtenidas en el extranjero en las declaraciones del IRPF de los ejercicios precedentes no prescritos, excluye la imposición de sanciones en la regularización tributaria.

En base a todo lo anterior concluíamos resolviendo y elevando a la Defensora del Pueblo nuestras consideraciones y fundamentos, en orden a que si así lo estimara



En base a todo lo anterior concluimos resolviendo y elevando a la Defensora del Pueblo nuestras consideraciones y fundamentos, en orden a que si así lo estimara y acordara instara ante el Gobierno de la Nación la adopción de las iniciativas legislativas y/o reglamentarias que faciliten la regularización tributaria de los pensionistas emigrantes retornados, sin recargo, ni intereses de demora, ni sanción.

y acordara instara ante el Gobierno de la Nación la adopción de las iniciativas legislativas y/o reglamentarias que faciliten la regularización tributaria de este colectivo, sin recargo, ni intereses de demora, ni sanción.

Por la Defensora del Pueblo se informa sobre el Proyecto de Ley por el que se modifican parcialmente la Ley del Impuesto sobre la Renta de las personas Físicas (Ley 35/2006) y de los No Residentes (Real Decreto Legislativo 5/2004), publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 6 de agosto de 2014, iniciativa legislativa que incorpora una Disposición Adicional Única relativa a la «Regularización de deudas tributarias correspondientes a pensiones del extranjero y condonación de las sanciones, recargos e intereses liquidados por este concepto», respondiendo así a las pretensiones del colectivo como a las postulaciones dirigidas en este sentido por el Parlamento de Andalucía y este Comisionado Parlamentario.