



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».

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.

#### 01.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, concluimos 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 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 incurso 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 los 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.

### 01.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 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.