



CAPÍTULO 01.V EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

01.V.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 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.



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, 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 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 incursas 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.