

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

Queja 2500965
Materia Empleo
Asunto Empleo público: funcionamiento de bolsas de empleo temporal

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 04/03/2025 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2500965. La persona interesada presentaba una queja por falta de respuesta a la reclamación presentada el 27/01/2025 ante el Consorcio Hospital General Universitario de Valencia, relativa al funcionamiento de la bolsa de empleo temporal de Auxiliares Administrativos (BET/01/21).

En resumen, el interesado había solicitado al Consorcio información de los nombramientos que, desde la bolsa de empleo temporal para cubrir necesidades de Auxiliar Administrativo C2, se habían realizado para cubrir temporalmente necesidades de personal Administrativo C1. Invocaba su mejor posición en la bolsa de C2, más elevada que la posición de las personas que finalmente resultaron llamadas y obtuvieron el nombramiento temporal C1.

Por ello, el 06/03/2025 solicitamos al Consorcio Hospital General Universitario de Valencia que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

El 07/04/2025 recibimos el informe del Consorcio. En su informe explicaba que para cubrir necesidades de personal C2 se disponía de dos bolsas: una bolsa de empleo temporal y una bolsa de mejora de empleo (formada por personal fijo que quiere promocionar a la categoría superior); sin embargo, para cubrir necesidades temporales de personal C1 únicamente se disponía de una bolsa, de mejora de empleo, y cuando ésta se agotaba se acudía a la bolsa de empleo temporal de la categoría C2. Añadía que esta posibilidad (esto es, el recurso a una bolsa de categoría inferior a la necesaria) no estaba contemplada en las normas reguladoras de la contratación de duración determinada aprobadas el 29/10/2021 por la Dirección Gerencia del Consorcio, sino que suponía una opción a la que el Consorcio acudía de forma voluntaria por acuerdo con los representantes sociales en el seno de la Comisión de Contratación.

A continuación, el informe relataba la situación generada en julio de 2024, que resumidamente era la siguiente: ante la producción de dos vacantes C1 con necesidad de cobertura inmediata, se acudió a su bolsa (de mejora de empleo) y al estar agotada, se recurrió a la bolsa de empleo temporal C2.

En el informe se alude varias veces a la situación de urgencia, al periodo estival y al elevado número de empleados disfrutando de sus vacaciones, lo que —a juicio del Consorcio— justificaba que no se hubiera comenzado el llamamiento desde el n.º 1 de la bolsa de empleo temporal C2 y en su lugar se hubiera procedido a contratar a las personas que aparecían como disponibles en los puestos de

la bolsa n.º 89 y n.º 122, las cuales además contaban con experiencia en el servicio que reclamaba la cobertura de los puestos.

Finaliza el informe señalando que:

De no haber seguido este criterio se hubiera tenido que llamar a toda la bolsa de Auxiliar Administrativo desde el nº 1, con el consecuente consumo de tiempo del que no se disponía. Además hubiera ocasionado un grave perjuicio a la asistencia, ya que al aceptar esta oferta una persona que ya estuviera contratada con una vacante en la categoría de Auxiliar Administrativo, hubiera dejado su puesto en ese servicio sin cobertura ya que la vacante, antes de poder cubrirla se hubiera tenido que solicitar su autorización a la Conselleria de Hacienda y Economía.

En esta decisión primó la necesidad de cobertura asistencial actuando en aplicación del artículo 6 del V Convenio Colectivo del CHGUV en el que se indica que *“La organización del trabajo es facultad exclusiva de la Dirección del CHGUV y su aplicación práctica corresponde a las direcciones o jefaturas de las distintas unidades orgánicas o funcionales; sin perjuicio de los derechos de información y negociación reconocidos a las personas trabajadoras y a sus representantes tanto en el Estatuto Básico del Empleado Público como en el Estatuto de los Trabajadores”*.

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones. Sin embargo, no presentó ninguna.

El 09/05/2025 solicitamos al Consorcio que, en el plazo de un mes, ampliara el informe que nos había remitido indicando si se había procedido a dar respuesta por escrito a la citada reclamación, con notificación en forma a la persona promotora de la queja.

La solicitud de informe ampliatorio fue notificada al Consorcio el 12/05/2025, sin que dentro del plazo otorgado se haya recibido en esta institución el informe solicitado.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada se concreta en la falta de respuesta a la reclamación presentada por el interesado el 27/01/2025 ante el Consorcio Hospital General Universitario de Valencia, relativa al funcionamiento de la bolsa de empleo temporal de Auxiliares Administrativos C2.

En el informe que nos ha remitido el Consorcio se explica el modo y forma en que se efectuaron los nombramientos de personal temporal que se cuestionaban por la persona promotora de la queja.

Sin embargo, y pese a ser preguntado expresamente por ello, **no consta que el Consorcio haya respondido directamente al interesado**, mediante la notificación de la resolución que proceda con todos los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico.

Es necesario recordar que los informes que las Administraciones remiten al Síndic de Greuges en el curso de los procedimientos de queja tramitados en esta institución no sustituyen, en modo

alguno, a las respuestas que directamente deben procurarse a los interesados. Solamente a través de esa respuesta directa y personal puede garantizarse el derecho de los ciudadanos a la tutela administrativa efectiva, tutela que engarza directamente con el derecho a la buena administración según señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en sentencia n.º 1931/2024, de 9 de diciembre (recurso 441/2023):

Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva (...)

La falta de respuesta directa al interesado ha privado a este del conocimiento de las razones que pudieran haber justificado la actuación administrativa. Con ello se le ha privado también de poder ejercer de forma adecuada su derecho de defensa, pues tampoco le han sido indicados los medios de impugnación que el ordenamiento jurídico pone a su alcance.

En cuanto al plazo de que disponía el Consorcio para dar respuesta a la reclamación del interesado, debe atenderse a la verdadera naturaleza de la reclamación. Así, de su contenido parece desprenderse que el interesado está recurriendo los nombramientos realizados, y que lo hace mediante recurso de reposición cuyo plazo de resolución es de un mes (artículo 124.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP). En otro caso, podría atenderse al plazo normativamente previsto para dar respuesta a las solicitudes de información que realicen los interesados, plazo éste que igualmente se extiende por un mes (artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y artículo 34.1 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana).

Lo dicho hasta ahora no puede separarse del contexto en el que se produce la actuación administrativa: en el marco del acceso al empleo público a través de un nombramiento temporal.

A través del informe remitido por el Consorcio hemos advertido un uso ciertamente peculiar de las bolsas de empleo temporal cuando se trata de cubrir puestos de trabajo de categoría superior. Concretamente, en el caso que analizamos, se ha utilizado la bolsa de empleo temporal de puestos de Auxiliar Administrativo C2 para cubrir puestos de trabajo de Administrativos C1. Y la razón esgrimida es el agotamiento de la bolsa existente para Administrativos C1.

El propio Consorcio ha reconocido en su informe que esta actuación no está prevista en las normas de contratación temporal de las que se ha dotado el propio organismo, sino que se trata de algo voluntario que realiza el Consorcio por acuerdo con los representantes sociales.

Esta institución no tiene competencia para analizar y pronunciarse sobre el ajuste a Derecho del modo de proceder del Consorcio, cuando decide acudir a una bolsa de empleo temporal de una categoría profesional para cubrir necesidades de personal de una categoría superior.

Sin embargo, sí nos corresponde velar por la efectividad de los derechos constitucionales, siendo uno de ellos el del acceso al empleo público en condiciones de igualdad y con respeto a los principios de mérito y capacidad.

El Consorcio reconoce que el interesado está inscrito en la bolsa de empleo temporal de Auxiliares Administrativos C2 y está contratado en esa categoría desde 10/03/2022. Reconoce también que, habiendo surgido necesidades temporales de personal Administrativo C1, no comenzó a efectuar llamamientos desde la posición n.º 1 de la lista de Auxiliares Administrativos C2, sino que directamente nombró a los integrantes que ocupaban las posiciones n.º 89 y n.º 122.

Esto es, **el Consorcio no ha dado el mismo trato a todos los integrantes de la bolsa de empleo temporal C2 para ser nombrados personal temporal C1**, porque no ha ofrecido la cobertura de dichos puestos a las personas que, ocupando posiciones más altas en la bolsa, ya prestaban servicio activo. Lo prestaban, pero como personal C2.

La cuestión no es baladí si tenemos en cuenta que los servicios prestados en una determinada categoría profesional, o grupo de clasificación profesional, pueden ser tenidos en cuenta en los procedimientos selectivos de acceso a dicha categoría con carácter permanente. Además, usualmente los puestos de trabajo de superior categoría llevan asociadas retribuciones más elevadas.

De todo ello se priva a los integrantes de la bolsa de empleo temporal cuando no se respeta el orden de llamamiento y, con ello, se consigue promocionar profesionalmente a unos integrantes en detrimento de otros.

El Consorcio considera que de haber efectuado los llamamientos por el orden de la bolsa se habrían causado demoras que habrían generado serias disfunciones en la gestión del servicio público. Viene a señalar, resumidamente, que ofrecer los puestos C1 a personas que ya estuvieran trabajando temporalmente en puestos C2 implicaría, de ser aceptados los nuevos nombramientos, la necesidad de cubrir las ausencias de ese personal C2 que se producirían por los ascensos. Añade, a estas circunstancias, que ese personal que ascendiera temporalmente precisaría la necesaria formación para acometer con solvencia las nuevas y superiores funciones.

Estos inconvenientes que apuntaba el Consorcio al parecer no se generaban, sin embargo, con los nombramientos temporales que se realizaron a las personas ocupantes de los puestos n.º 89 y 122 de la bolsa de Auxiliares Administrativos C2, pues, de un lado, ya contaban con experiencia previa en el propio servicio que reclamaba personal; y de otro lado, al no encontrarse en situación de activo en ese momento en la categoría C2, su nombramiento temporal como personal C1 no suponía, a su vez, la producción de nuevas vacantes que precisaran ser cubiertas.

No obstante, la actuación del Consorcio dio como resultado el nombramiento temporal (en una categoría superior) de dos integrantes de una bolsa de empleo temporal que ocupaban posiciones inferiores a otros, los cuales se vieron relegados a su permanencia en puestos de trabajo de la categoría inferior.

Por otra parte, este modo de actuar del Consorcio no consta plasmado en ningún tipo de instrumento regulador de los nombramientos temporales. Esta falta de publicidad impide a los interesados

conocer la posible dinámica de la bolsa de empleo temporal en la que están incluidos, les impide conocer su funcionamiento al completo y, con ello, les impide controlar el correcto ejercicio de las potestades públicas.

En el informe que nos ha sido remitido el Consorcio invoca el artículo 6 del V Convenio Colectivo, que antes hemos transcrito. Del mismo se desprende que indica la organización del trabajo es facultad exclusiva de la Dirección del Consorcio, mientras que su aplicación práctica corresponde a las direcciones o jefaturas de las distintas unidades orgánicas o funcionales.

Ahora bien, esta competencia de dirección no puede ejercitarse de forma libre y ajena a los principios que pivotan sobre el empleo público y sobre el adecuado desarrollo de la actividad administrativa, pues pese a que pudiera admitirse cierta discrecionalidad en la toma de decisiones, éstas siempre han de ir orientadas al principio de eficacia y buena administración. Así se indica en la sentencia del Tribunal Superior de Cataluña de 13/05/2022 (rec. 1324/2020):

Al igual que la potestad autoorganizativa da un cierto margen de configuración discrecional de la estructura de sus organizaciones, ésta no supone una libertad total; ya que va ligada al principio de eficacia y buena administración que se debe llevar a cabo en busca del interés general.

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona titular. En concreto:

- Su derecho a obtener respuesta completa, congruente, motivada, con indicación de los recursos que puedan interponerse y dentro del plazo de un mes, a la reclamación presentada el 27/01/2025 en relación al funcionamiento de la bolsa de empleo temporal de Auxiliares Administrativos C2 y los nombramientos que, para puestos de trabajo C1, se han realizado.
- Su derecho de acceso al empleo público en la categoría C1 y por tiempo determinado, a través de un procedimiento previamente establecido con la necesaria publicidad en el que se tenga en cuenta de forma objetiva la mejor posición ocupada en la bolsa de empleo correspondiente.
- Con ello, se ha vulnerado su derecho a la buena administración plasmado en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La buena administración constituye uno de los principios rectores de la actuación administrativa y debe estar presente de forma transversal en todos los ámbitos y sectores de actividad, sin que quede limitado al ámbito de las decisiones regladas. Constituye, además, un derecho de los ciudadanos que ha de poder ejercitarse de forma real y efectiva, y como tal derecho, puede y debe ser reclamado de los poderes públicos competentes y es merecedor de protección. También la buena administración supone un correlativo deber para las Administraciones cuando actúan a través de sus representantes y empleados públicos, a los que cabe exigir responsabilidad por la tramitación y despacho de los asuntos cuya gestión tienen encomendada (artículos 20 y 21 de la LPACAP).

Como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en sentencia n.º 196/2019, de 19 de febrero (recurso 128/2016) reiterada posteriormente en muchas ocasiones y acogida por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (por ejemplo, en

sentencia n.º 629/2023, de 29 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, recurso 165/2021):

Ya en otras ocasiones hemos hecho referencia al principio de buena administración, principio implícito en la Constitución, arts. 9.3 y 103, proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y positivizado, actualmente, en nuestro Derecho común, art. 3.1.e) de la Ley 40/2015; principio que impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivada de su actuación, sin que baste la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente

Este derecho/deber a la buena administración posee una doble proyección: hacia el exterior, que se manifiesta principalmente en la relación que mantiene la Administración con los ciudadanos en el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye; y hacia el interior, tanto en la relación que mantiene la Administración con los miembros que integran sus instituciones y órganos de gobierno como la que mantiene con los empleados públicos a su servicio.

Si bien es clara la proyección exterior del principio de buena administración, no menos debe serlo la proyección hacia el interior de las propias organizaciones. Sin duda, la exigencia a los empleados públicos de altos estándares de calidad y compromiso en el desarrollo ordinario de sus funciones y competencias a favor de la ciudadanía debe ser paralela a esa misma exigencia y compromiso por parte de las Administraciones e instituciones en las que prestan servicio tales empleados. En este punto, en la proyección hacia el interior que tiene el derecho a la buena administración, es obvio que también en el marco de la relación de empleo público rigen con plenitud todos los principios que disciplinan la actuación administrativa.

Consecuencia de lo anterior, cabe recordar que el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, TREBEP) reconoce un haz de derechos a los empleados públicos, incluyendo, además de los propios y relativos a la relación de empleo, también los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, lo que nos conduce al artículo 21 de la LPACAP.

Este precepto establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, resolución que habrá de dictarse dentro del plazo máximo que fije la correspondiente normativa reguladora y, en su defecto, en el plazo máximo de tres meses. Junto a él, el artículo 29 de la LPACAP establece de forma expresa la sujeción de la actividad administrativa a los plazos y términos normativamente previstos, obligación que recae tanto sobre las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas como también sobre los interesados en los procedimientos administrativos.

También resulta aplicable el artículo 35 de la LPACAP. Este precepto establece la obligación de la Administración de motivar sus actos de forma adecuada y comprensible, dando respuesta razonada, completa y congruente con las pretensiones deducidas por los interesados, a fin de que éstos conozcan los razonamientos, referidos tanto a los hechos como a las normas jurídicas aplicables, que conducen a la decisión administrativa de que se trate. Esta obligación de motivar no queda cumplida mediante el recurso a fórmulas rituaris o estereotipadas que, en la práctica, suelen

contener un elevado nivel de ambigüedad e inconcreción. Y, como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 20/12/2023 (rec. 314/2022), la motivación, la exteriorización de las razones de hecho y de derecho que llevan a la decisión, se convierte en esencial cuando están afectados derechos de terceros. Añade la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 14/11/2016 (rec. 241/2015) que el deber de motivación de las Administraciones Públicas debe enmarcarse en el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros de la Unión Europea, que ha logrado su refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

En la órbita del empleo público el derecho a la buena administración es predicable también en el desarrollo de los procedimientos de acceso a través de los cuales los ciudadanos pueden adquirir la condición de empleado público o promocionar profesionalmente. Junto a los principios constitucionales que rigen en esta materia (igualdad, mérito, capacidad y publicidad, arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución), el artículo 55.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, TREBEP) proclama el respeto a los principios de transparencia, imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, independencia y discrecionalidad técnica en su actuación, adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar y agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Centrándonos en la transparencia, la misma es predicable de todas las actuaciones del proceso selectivo en la consideración de que el adecuado conocimiento del discurrir de sus diferentes fases y de las decisiones que en las mismas se adoptan permite su control por los órganos competentes y, especialmente, por los participantes en la selección, los cuales, como aspirantes a la condición de empleado público, han de disponer de toda la información que posibilite, de forma eficaz y efectiva, el ejercicio de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce. La transparencia queda unida, de este modo, al principio de publicidad y al deber de motivar las actuaciones de la Administración y de los órganos de selección, dando a conocer los razonamientos que justifican sus actuaciones. La transparencia además coadyuva al tratamiento igualitario de los aspirantes en tanto que refuerza las garantías de imparcialidad propias de este tipo de procedimientos.

En el presente caso se aprecia la falta de respuesta del Consorcio a la reclamación formulada por el interesado. Se aprecia también que el funcionamiento del sistema de nombramientos temporales de empleados públicos en categoría superior no consta debidamente regulado ni plasmadas sus normas en documento dotado de la imprescindible publicidad. Además, el Consorcio invoca el Convenio Colectivo en el apartado en el que reconoce a la Dirección del Consorcio, de forma exclusiva, la organización del trabajo.

Finalmente, cabe recordar el contenido del artículo 37 de la Ley 2/2021, de 6 de marzo, del Síndic de Greuges, que dispone la obligación de los sujetos cuyas actuaciones o inactividades puedan ser objeto de nuestra investigación de facilitar el acceso a los expedientes, los datos, los informes y cuanta documentación les sea solicitada, entregando incluso copia de esa documentación si les fuera requerida para el esclarecimiento de los hechos sobre los que se esté indagando en el marco

de un procedimiento determinado, con las únicas limitaciones que establezca la ley. Y ello en relación con la solicitud de ampliación de informe que, cursada el 09/05/2025, no ha sido atendida por el Consorcio.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

AL CONSORCIO HOSPITAL GENERAL UNIVERSITARIO DE VALENCIA:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.
2. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de resolver en plazo las solicitudes, reclamaciones y/o recursos formulados por los ciudadanos (artículos 21 y 29 LPACAP) y concretamente la reclamación presentada por la persona promotora de la queja el 27/01/2025 en relación al funcionamiento de la bolsa de empleo temporal de Auxiliares Administrativos y los nombramientos que desde ella se han efectuado para puestos de trabajo de categoría superior.
3. **ADVERTIMOS** que, dado el tiempo transcurrido, a la mayor brevedad y en todo caso en el plazo de 15 días hábiles, dé respuesta a la reclamación formulada por el interesado a través del dictado de la resolución que proceda, por el órgano competente, completa, congruente y motivada y con indicación de los recursos que puedan interponerse.
4. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de sujetar la actuación administrativa tendente al nombramiento de personal empleado público a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como al de publicidad, los cuales se proyectan sobre todo el procedimiento de selección, también para el ingreso de personal temporal.
5. **SUGERIMOS** que se revisen las normas que regulan los procedimientos de nombramientos temporales para puestos de categoría profesional superior a la que originó la bolsa de empleo correspondiente, a fin de que todos sus integrantes puedan optar al desempeño de puestos superiores en atención a sus méritos y capacidades objetivamente considerados por la posición que ocupan en la bolsa.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana